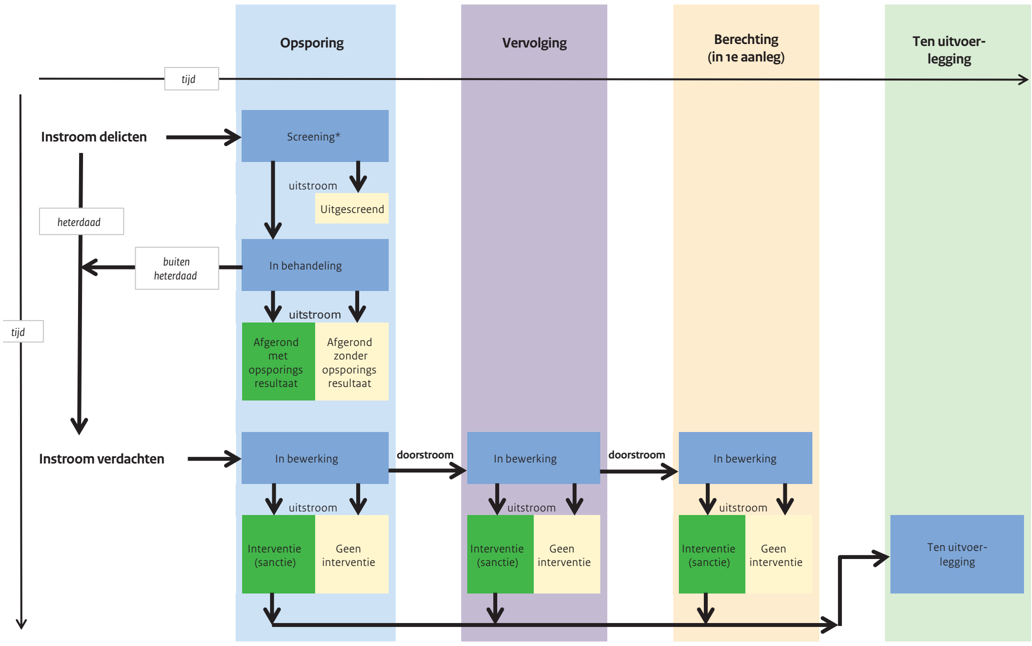
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Strafrechtketen 2014

1.1 Inleiding

Deze factsheet geeft de ontwikkeling van de strafrechtketen in het jaar 2014 op hoofdlijnen weer. De gegevens zijn afkomstig uit de Strafrechtketenmonitor (SKM), welke door het WODC is ontwikkeld op verzoek van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). De monitor heeft als doel de hoofdstromen in de strafrechtketen inzichtelijk te maken teneinde (afwijkende) trends te kunnen waarnemen. De cijfers over de keten worden voor het eerst op deze wijze gepresenteerd. De monitor wordt nog verder ontwikkeld. Doelstelling voor 2016 is om volledig, transparant en sluitend over de keten te kunnen rapporteren.

De strafrechtketen is (sterk vereenvoudigd) schematisch als volgt weer te geven:



*Aan de hand van de Aanwijzing voor de Opsporing en lokale prioriteiten

Conform het strafrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen misdrijven en overtredingen. Beide zijn strafbare feiten, echter de ernst van het strafbare feit bepaalt of het een misdrijf of overtreding is[1]. Bij bepaalde lichte verkeersovertredingen is geregeld dat zonder tussenkomst van de rechter of officier een administratieve afhandeling kan plaatsvinden[2]. Deze WAHV-overtredingen worden in de factsheet buiten beschouwing gelaten.

In de beschrijving wordt ingegaan op het verloop binnen de strafrechtketen vanaf het moment dat het gepleegde delict ter kennis komt bij de diverse opsporingsinstanties tot het moment dat er voor de eerste keer in de keten een inhoudelijke beslissing in de zaak wordt genomen door de betreffende opsporingsinstantie, de rechter of de officier van justitie.

Een eerste inhoudelijke beslissing geeft altijd antwoord op de schuldvraag, is een verdachte schuldig[3] of onschuldig. En bij schuldig of er al dan niet één of meerdere sancties worden opgelegd.

Een verdachte heeft de mogelijkheid om tegen deze eerste inhoudelijke beslissing in verzet te gaan of bezwaar/beroep aan te tekenen. Ook komt het voor dat het niet lukt om de opgelegde sanctie uit te voeren. De zaak stroomt dan opnieuw de strafrechtketen in. Met de doorontwikkeling van de monitor wordt gewerkt aan het separaat inzichtelijk maken van deze stromen. Over het proces ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de sanctie wordt separaat gerapporteerd (KPI-monitor Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)).

Allereerst wordt een samenvatting gegeven over de gehele keten. Vervolgens wordt per fase (opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging) ingegaan op de gegevens met betrekking tot misdrijven (vanaf pagina 2) en met betrekking tot overtredingen (vanaf pagina 5). Hierbij dient het voorgaande schema als leidraad. Als laatste wordt de doorlooptijd van standaardzaken besproken.

[1] Een paar voorbeelden. Rijden onder invloed is een misdrijf, evenals doodslag of vernieling van een bushokje. Rijden door rood licht is een overtreding, net als met 200 km per uur over de snelweg rijden, wildplassen of verkeerd aanbieden van afval.

[2] Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersovertredingen 1990 (WAHV, ook wel bekend als de 'Wet Mulder'). Het gaat hierbij om lichte snelheidsovertredingen, door rood licht rijden, niet handsfree bellen tijdens het besturen van een auto en geen gebruik maken van autogordels.

[3] De term 'schuldig' wordt alleen gebruikt bij veroordelingen door de rechter, echter het uitvaardigen van een strafbeschikking houdt ook een vaststelling van schuld in. In die gevallen is de schuldvaststelling impliciet. Bij een (geaccepteerd) transactievoorstel en een verwijzing naar HALT is er sprake van een schuldbekentenis door de verdachte. En bij reprimande worden feit en verdachte geregistreerd door de politie en wordt een mondelinge waarschuwing gegeven.

2. Samenvatting – SKM op hoofdlijnen

Het aantal misdrijven is in 2014 gedaald en wel in iets sterkere mate dan in eerdere jaren (-7%). Het aantal opgehelderde misdrijven is minder sterk gedaald (-4%), waardoor het ophelderingspercentage licht is gestegen naar 27%.

Het aantal verdachten dat door de keten een afdoening in hun zaak, heeft gekregen is bij misdrijven vrij stabiel gebleven (-1%), hetgeen met name wordt veroorzaakt door het wegwerken van voorraden bij het OM. Bij overtredingen is het aantal licht gedaald (-2%), ook dit is enigszins geflatteerd door het wegwerken van voorraden bij het OM.

Zowel bij misdrijven als bij overtredingen is het aantal schuldigverklaringen gedaald (-3%) even als het aantal opgelegde sancties (respectievelijk -5% en -3%).

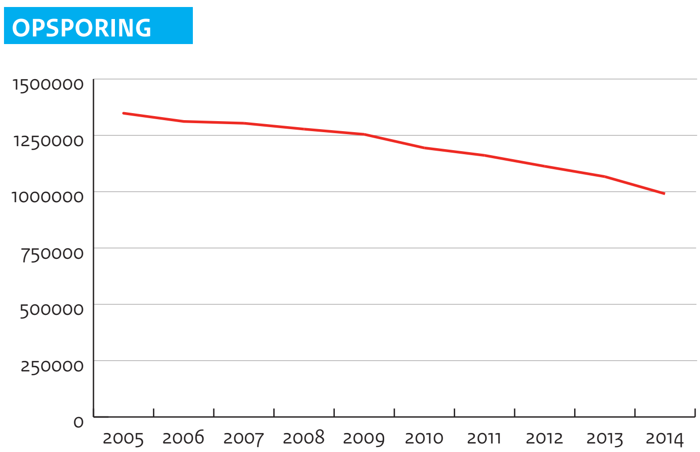
De doorlooptijd bij standaardzaken (misdrijven waarbij geen sprake is van preventieve hechtenis en overtredingen) is niet verbeterd. Ruim één derde van de zaken krijgt binnen 30 dagen een eerste inhoudelijke beslissing.

3. Misdrijven

Opsporing

Bij de politie zijn in 2014 iets meer dan 990.000 misdrijven ter kennis gekomen. In vergelijking met voorgaand jaar is dit een daling van 7%, waarmee de al enige jaren dalende trend zich voortzet (zie figuur 3.1) en zelfs in een iets sterkere mate. De daling is zichtbaar bij meerdere delicttypen, bij alle eenheden en zelfs in iets sterkere mate bij de geprioriteerde High Impact Crime delicten.

Figuur 3.1 Geregistreerde misdrijven[4]



[4] Door politie.

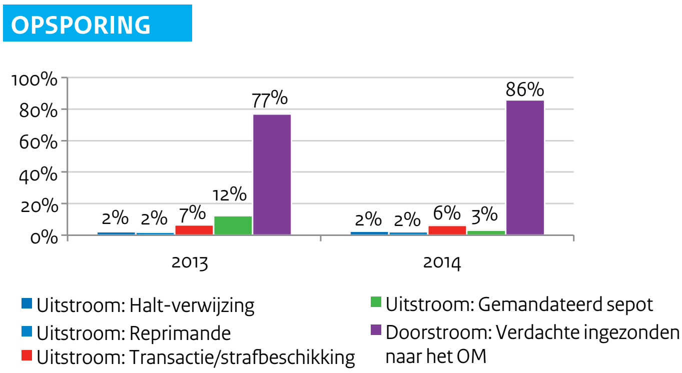
Ten aanzien van 545.000 misdrijven is in 2014 op basis van de Aanwijzing voor de Opsporing besloten om vooralsnog geen verdere opsporingshandelingen te verrichten. Redenen hiervoor zijn gelegen in het ontbreken van voldoende opsporingsindicaties of expliciet beleid. Ten opzichte van het aantal misdrijven in 2014 is dit 55%. Delicten die relatief vaak worden uitgescreend zijn diefstal van brom- en snor- fietsen, diefstal van/uit of vanaf motor-voertuigen, zakkenrollerij, diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis, vernieling en verkeersongevallen (verlaten plaats ongeval). Op een later moment kan het misdrijf alsnog in onderzoek worden genomen, bijvoorbeeld indien een verdachte het misdrijf bekent of als alsnog een opsporingsindicatie wordt verkregen.

De ingescreende misdrijven (45%) worden door de politie verder in behandeling genomen en als alle opsporingshandelingen zijn uitgevoerd wordt het onderzoek naar het misdrijf afgerond. In 2014 is bij meer dan de helft van de misdrijven (56%) het onderzoek afgerond met één of meer verdachten. Het aantal misdrijven dat is opgehelderd ligt in 2014 rond de 270.000, waarmee het ophelderingspercentage[5] uit komt op 27%. Dit is een lichte stijging t.o.v. 2013, toen was het ophelderingspercentage 26%.

Naast de politie zijn ook de Koninklijke Marechaussee (KMAR) en de bijzondere opsporingsdiensten (zoals FIOD) en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) bevoegd tot het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten en tot het nemen van beslissingen ter afdoening van de zaak binnen hun verkregen mandaat. Ook kunnen zij de vervolgingsbeslissing in een zaak voorleggen aan het OM. Door de diverse opsporingsinstanties (inclusief de politie) zijn in 2014 in totaal iets minder dan 325.000 verdachten afgehandeld, dat wil zeggen dat er een beslissing is genomen over verdere vervolging binnen het mandaat (reprimande, verwijzing HALT, transactie/strafbeschikking of gemandateerd sepot) of dat de beslissing over de verdere vervolging is voorgelegd aan het OM. Het aantal verdachten dat is afgehandeld is met 6% gedaald t.o.v. 2013, hetgeen in lijn is met de daling die ook terug te zien is bij de misdrijven en de opgehelderde misdrijven.

In de meeste gevallen wordt, en in 2014 vaker dan in 2013, de beslissing voorgelegd aan het OM. Voornaamste oorzaak hiervan is het aanscherpen van het sepotbeleid. Deze aanscherping houdt in dat de beslissing tot seponeren in plaats van door de politie nu in principe door het OM wordt genomen. Het aandeel verdachten dat een HALT-verwijzing krijgt of een transactie/strafbeschikking is vrij stabiel gebleven.

Figuur 3.2 Uitstroom opsporingsfase - misdrijven



Vervolging

Nadat een opsporingsinstantie heeft besloten om de zaak met verdachte voor te leggen aan het OM, wordt door het OM de zaak beoordeeld en kan het OM beslissen om de verdachte niet verder te vervolgen (onvoorwaardelijk sepot), een transactievoorstel te doen of een strafbeschikking[6] op te leggen. Daarnaast kan het OM beslissen tot het dagvaarden van de verdachte, opdat de rechter een uitspraak kan doen in de zaak.

Het OM heeft in 2014 in bijna 270.000 zaken een vervolgingsbeslissing[7] genomen, hetgeen t.o.v. 2013 een stijging is van 14%. Deze stijging volgt logischerwijs uit het aanscherpen van het sepotbeleid. De beslissing tot seponeren verschuift immers in de keten van politie naar het OM. Het gaat hier om de onvoorwaardelijke technische sepots. Bij het OM is het aantal technische sepots dan ook duidelijk gestegen, echter het totaal aantal technische sepots in de keten verandert hier niet door en laat zelfs een lichte daling zien (-2%). Daarnaast speelt het wegwerken van voorraden een duidelijke rol in de stijging van het aantal beslissingen. Naast de eerder genoemde stijging van de onvoorwaardelijke technische sepots bij het OM, is het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots en het aantal verdachten dat is gedagvaard gestegen (respectievelijk +19% en +2%). Het aantal verdachten dat een transactievoorstel[8] of strafbeschikking heeft gekregen is gedaald (beide -3%).

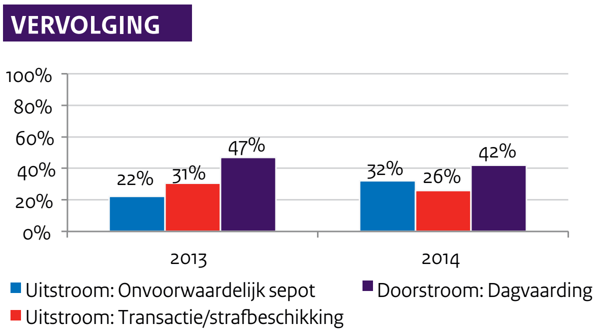
[5] Het ophelderingspercentage is berekend door het aantal in een bepaald jaar opgehelderde misdrijven te delen door het aantal geregistreerde misdrijven in datzelfde jaar. Het CBS volgt het aantal geregistreerde misdrijven uit een bepaald jaar drie jaar lang. Hierna wordt het ophelderingspercentage pas definitief vastgesteld.

[6] Dit kan alleen voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten, beschreven in de wet OM-afdoening.

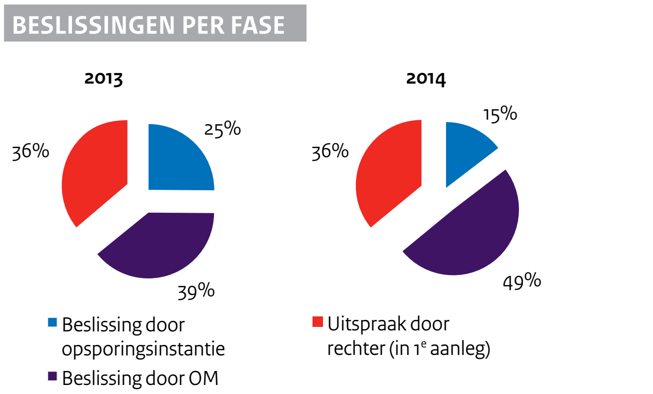
[7] Het gaat hier om zowel de eerste inhoudelijke beslissingen (incl. technische sepots uit BOSZ en GPS/Compas), als ook de beslissingen van het OM op verzetten tegen politiestrafbeschikkingen en niet-gelukte executies van politiestrafbeschikkingen. Deze stroom is nog niet door de hele keten apart te onderscheiden.

[8] Transacties zijn inclusief voorwaardelijke sepots.

Figuur 3.3 Uitstroom vervolgingsfase - misdrijven



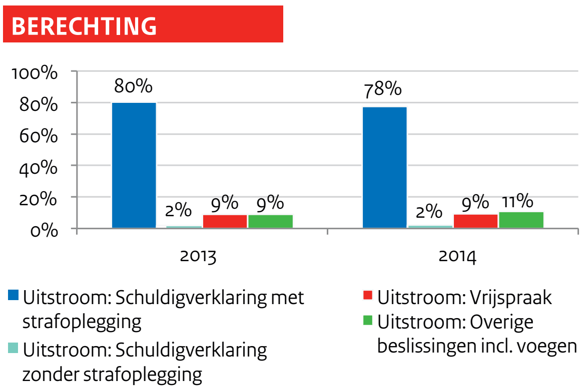
Figuur 3.5 Beslissingen per ketenfase - misdrijven



Berechting

In 2014 zijn circa 115.000 misdrijfzaken voor de eerste keer op zitting gebracht bij de rechter. Dit is een lichte daling t.o.v. 2013 (-2%). De rechter heeft 105.000 vonnissen in 1e aanleg uitgesproken en minder dan tien procent van de zaken (9.000) is gevoegd ter zitting. Met name de toename van het aantal overige beslissingen[9] zorgt ervoor dat het aandeel schuldigverklaringen met strafoplegging is gedaald. Niet alleen het aandeel, maar ook het aantal schuldigverklaringen met strafoplegging is met 4% gedaald t.o.v. het voorgaande jaar.

Figuur 3.4 Uitstroom berechtingsfase in 1e aanleg – misdrijven



Beslissingen en sancties in de keten bij misdrijven

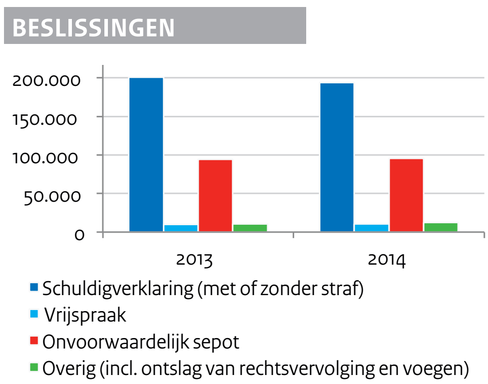
Door de verschillende opsporingsinstanties, het OM en de rechter hebben in 2014 iets minder dan 315.000 verdachten van misdrijven een beslissing ter afdoening van de zaak gekregen. De meeste verdachten hebben deze beslissing te horen gekregen van het OM of de rechter. Bijna één op de zes verdachten krijgt van de desbetreffende opsporingsinstantie te horen hoe de zaak wordt afgehandeld. Dit aandeel is gedaald als gevolg van de eerder genoemde aanscherping van het sepotbeleid.

Bij 62% van de verdachten van misdrijven komt het tot een schuldigverklaring[10] en 3% wordt vrijgesproken. In bijna een derde (31%) gaat het om een onvoorwaardelijk sepot (vanwege onvoldoende bewijs of alternatieve interventie). De resterende 4% betreft de beslissing om de zaak te voegen of van verdere rechtsvervolging af te zien.

Uiteindelijk is het bij circa 195.000 verdachten gekomen tot een schuldigverklaring en zijn rond de 215.000 sancties opgelegd[11]. Zowel het aantal schuldigverklaringen als het aantal opgelegde sancties is t.o.v. het voorgaande jaar gedaald, respectievelijk met 3% en 5%.

De verdeling van de verschillende sancties is onveranderd t.o.v. het voorgaande jaar. De meest voorkomende sanctie is een financiële (49%), daarna volgt een taakstraf (25%) en een vrijheidsbenemende sanctie (18%). Deze verdeling is onveranderd ten opzichte van het voorgaande jaar.

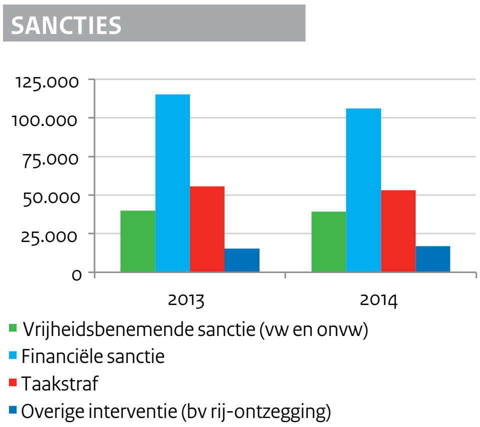
Figuur 3.6 Beslissingen en sancties - misdrijven



[9] Onder overige beslissingen vallen o.a. rechter niet bevoegd, nietigverklaring dagvaarding, OM niet-ontvankelijk en afdoening zonder uitspraak.

[10] Omwille van de leesbaarheid wordt hier onder schuldigverklaring zowel de schuldigverklaring door de rechter verstaan, als ook de impliciete schuldvaststelling bij een strafbeschikking, een schuldbekentenis door de verdachte bij een (geaccepteerd) transactievoorstel of een verwijzing naar HALT en de registratie van feit en verdachte door de politie bij een reprimande.

[11] Aan één verdachte kunnen meerdere sancties worden opgelegd.



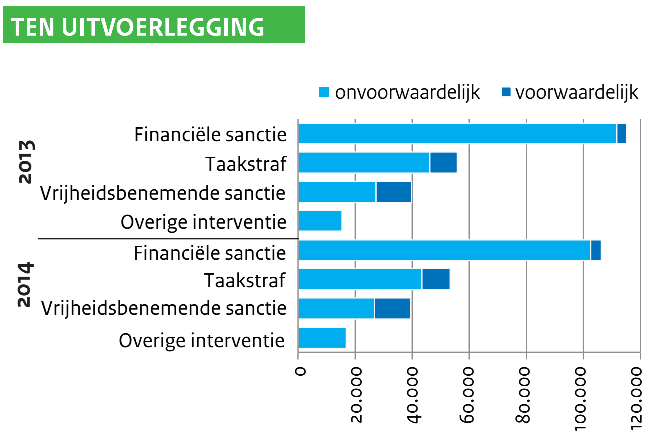
Tenuitvoerlegging

Bij de tenuitvoerlegging van de opgelegde sancties zijn meerdere organisaties binnen de strafrechtketen betrokken. Het gaat hier om o.a. het CJIB, de DJI, de drie reclasseringsorganisaties, HALT en Raad voor de Kinderbescherming. Bij de sancties is het van belang om onderscheid te maken tussen type sanctie en of het een voorwaardelijk of (deels) onvoorwaardelijk sanctie betreft.

Het merendeel van de sancties is onvoorwaardelijk (88%).

Als wordt ingezoomd op de vrijheidsbenemende sanctie en dan in het bijzonder de (deels) onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf dan laat 2014 een lichte daling zien van het aantal keren dat onvoorwaardelijk gevangenisstraf is opgelegd (-2%). De daling is bij bepaalde zwaardere delicttypen (diefstal met geweld, misdrijven tegen het leven) groter dan gemiddeld, hetgeen versterkt doorwerkt in de opgelegde onvoorwaardelijke duur van de gevangenisstraf (uitgedrukt in detentiejaren). Hier is een daling van 14% zichtbaar.

Figuur 3.7 Tenuitvoerlegging - misdrijven



4. Overtredingen

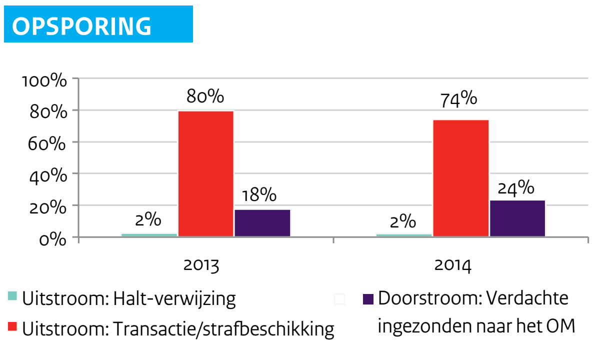
Opsporing

In tegenstelling tot misdrijven vindt bij overtredingen geen afweging plaats ten aanzien van het wel of niet verrichten van verdere opsporingshandelingen, maar krijgt elke geconstateerde overtreding een strafrechtelijk vervolg.

In 2014 is door de diverse opsporingsinstanties t.a.v. 405.000 verdachten van overtredingen een beslissing genomen ter afdoening van de zaak[12]. Dit is een stijging van 4% t.o.v. het voorgaande jaar. Deze stijging is de resultante van een duidelijke daling van het aantal HALT-verwijzingen (-6%), transactievoorstellen of strafbeschikkingen (-4%) en een stijging van het aantal zaken dat wordt voorgelegd aan het OM (+38%). Deze verschuiving wordt met name veroorzaakt door het wegwerken van voorraden bij het OM.

Bij overtredingen wordt door de opsporingsinstantie overwegend de beslissing genomen tot een transactievoorstel of strafbeschikking. In minder dan een kwart van de gevallen wordt de beslissing tot verdere vervolging voorgelegd aan het OM. Belangrijkste reden hiervoor is het feitgecodeerde karakter van de meeste overtredingen, waardoor in feite al van te voren de OM-beslissing verwoord is. De stijging van het aandeel dat aan het OM wordt voorgelegd komt, naast het wegwerken van voorraden, ook mogelijk doordat er vaker sprake is van recidive, geen vast adres in Nederland of doordat de verdachte in het voortraject al heeft aangegeven niet akkoord te gaan met een strafbeschikking al dan niet na consultatie van een advocaat.

Figuur 4.1 Uitstroom opsporingsfase - overtredingen

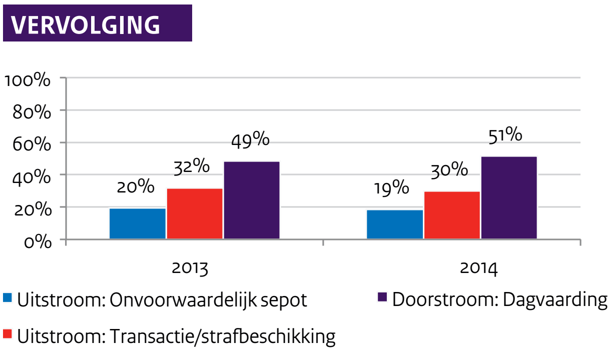


[12] Voor het bepalen van het aantal beslissingen door de diverse opsporingsinstanties wordt gekeken naar de instroom bij het OM en bij het CJIB. De instroomcijfers worden echter beïnvloed door voorraadeffecten. Keuzes in de capaciteitsinzet bij het OM en het CJIB kunnen de omvang van de gemeten instroom beïnvloeden. Het versneld wegwerken van voorraad beïnvloedt de gemeten instroom positief, het ontstaan van een voorraad beïnvloedt de gemeten instroom negatief. Het aantal beslissingen geeft daarom mogelijk een vertekend beeld van het aantal geconstateerde overtredingen in een jaar.

Vervolging

De stijging van het aantal overtredingszaken dat aan het OM is voorgelegd, heeft ertoe geleid dat het OM ook vaker dan in 2013 een beslissing heeft genomen ter afdoening. Het totaal aantal beslissingen[13] komt uit op circa 115.000, hetgeen een stijging is van 15%. In de helft van de overtredingen wordt in 2014 evenals in 2013 besloten tot dagvaarden. In de wijze van afdoening door het OM zijn geen noemenswaardige veranderingen opgetreden.

Figuur 4.2 Uitstroom vervolgingsfase - overtredingen[14]



Berechting

In 2014 zijn ongeveer 60.000 overtredingszaken voor de eerste keer ter zitting gebracht[15]: een daling van 4% in vergelijking met 2013. In een gelijk aantal overtredingszaken heeft in 2014 de kantonrechter een vonnis uitgesproken. Dat bleek onvoldoende om de voorraad zaken bij het OM te verwerken. De reden hiervoor is dat in de gemaakte afspraken over de zittingscapaciteit (convenanten) voor 2014 er nog geen rekening was gehouden met het verkleinen van de voorraad (te beoordelen) overtredingszaken door het OM.

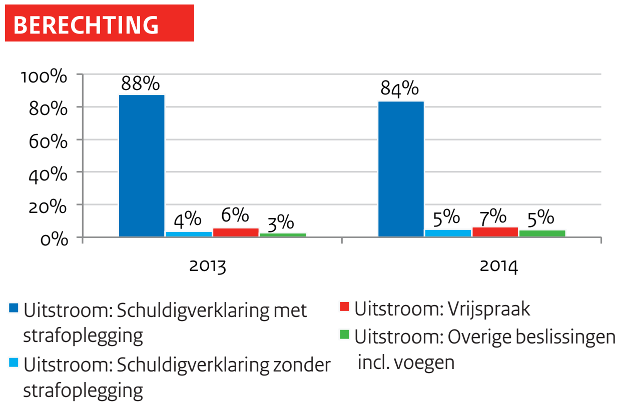
Bij het merendeel van de verdachten van overtredingen komt het tot een schuldigverklaring. Net als bij misdrijven is er met name een toename te zien van het aantal overige beslissingen, waardoor het aandeel schuldigverklaring met strafoplegging is gedaald.

[13] Het gaat hier om zowel de eerste inhoudelijke beslissingen, als ook de beslissingen van het OM op verzetten tegen politiestrafbeschikkingen en niet-gelukte executies van politiestrafbeschikkingen. Deze stroom is nog niet door de hele keten apart te onderscheiden.

[14] Transacties zijn inclusief voorwaardelijke sepots.

[15] Het totaal aantal zaken dat voor de 1e keer op zitting wordt gebracht wordt bepaald door het aantal zaken waarin besloten is tot dagvaarden en zaken waarin verzet tegen een strafbeschikking is aangetekend. Dit laatste is nog niet apart te onderscheiden, maar beslaat bij overtredingen een aanzienlijk deel van de zaken die ter zitting worden gebracht.

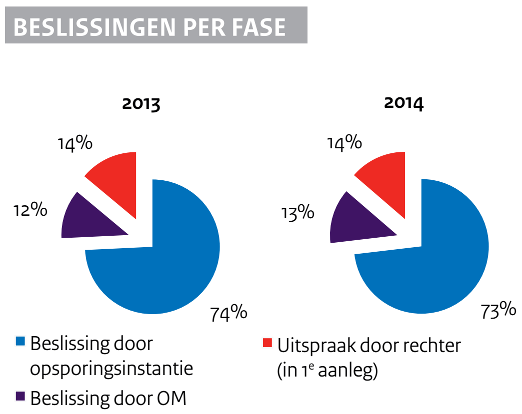
Figuur 4.3 Uitstroom berechtingsfase - overtredingen



Beslissingen en sancties in de keten bij overtredingen

De diverse organisaties binnen de strafrechtketen hebben in 2014 ten aanzien van circa 425.000 verdachten van overtredingen een beslissing ter afdoening van de zaak genomen. In tegenstelling tot bij de misdrijven krijgt bijna driekwart van de verdachten deze beslissing al van de politie of een andere opsporingsdienst te horen. Ruim een kwart hoort dit van het OM of de rechter. Dit is vergelijkbaar met 2013.

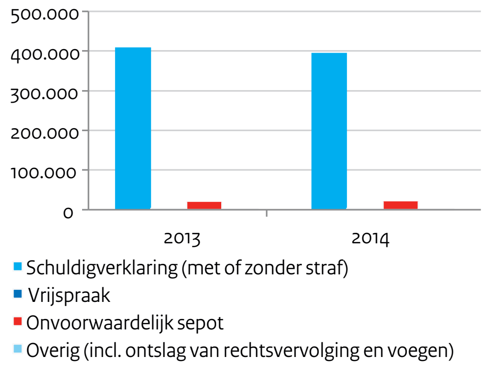
Figuur 4.4 Beslissingen per ketenfase



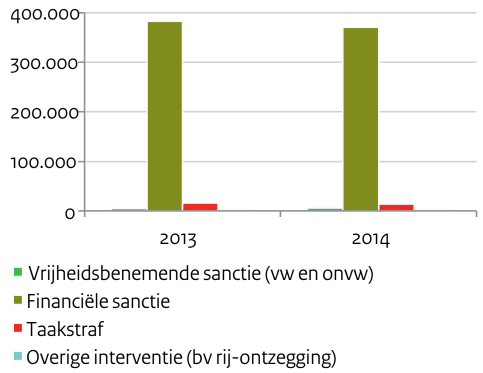
Bij het merendeel van de verdachten komt het tot een schuldigverklaring (93%). Dit heeft geleid tot het opleggen van in totaal bijna 395.000 sancties. Deze sanctie is meestal een financiële sanctie (94%). Slechts zeer beperkt is er sprake van een taakstraf (4%), een vrijheidsbenemende of overige sanctie (beide 1%). Zowel het aantal schuldigverklaringen als het aantal opgelegde sancties is t.o.v. het voorgaande jaar met 3% gedaald.

Figuur 4.5 Beslissingen en sancties

BESLISSINGEN



SANCTIES

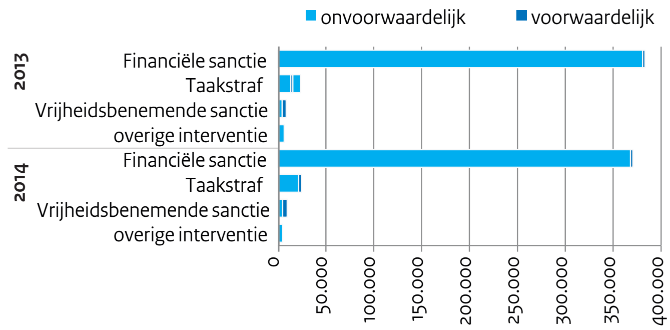


Ten uitvoerlegging

Het merendeel van de 395.000 opgelegde sancties betreft dus een financiële sanctie, welke vrijwel altijd ook een onvoorwaardelijke sanctie is. Wel is het aantal voorwaardelijk financiële sancties duidelijk gestegen (+11%). Ook is bij de andere typen sancties een verschuiving zichtbaar. Zo is het aantal taakstraffen gedaald (-10%) en het aantal vrijheidsbenemende sancties gestegen (+12%).

Figuur 4.6 Ten uitvoerlegging - overtredingen

TEN UITVOERLEGGING



5. Doorlooptijden standaardzaken

Naast het nemen van een afdoeningsbeslissing in een zaak is het van belang dat deze beslissing binnen een redelijke termijn wordt genomen. Deze termijn (de doorlooptijd) wordt bepaald als de tijd tussen de datum van het eerste verhoor en de datum waarop een eerste inhoudelijke beslissing wordt genomen.

De doorlooptijd wordt gemonitord voor standaardzaken. Dit zijn zaken waarbij de procedure binnen de keten in sterke mate is gestandaardiseerd en afdoening binnen een redelijke termijn mogelijk wordt geacht. Deze zaken hebben zowel betrekking op overtredingen als misdrijven. Zaken waarin sprake is van preventieve hechtenis zijn uitgesloten.

De doorlooptijd van standaardzaken is t.o.v. 2013 niet verbeterd. Het aandeel standaardzaken dat binnen 30 dagen een eerste inhoudelijke beslissing heeft gekregen is 37%.

6. Relevante publicaties

Er wordt op meerdere momenten gerapporteerd over (onderdelen van) de strafrechtketen, waaronder in de jaarverslagen van de afzonderlijke ketenpartners en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Strafrechtketenmonitor sluit zoveel mogelijk aan op deze gegevens met de bijbehorende definities van de afzonderlijke ketenpartners.

Een omvangrijkere wetenschappelijke publicatie is het door het WODC in samenwerking met het CBS en de Raad voor de rechtspraak gepubliceerde rapport "Criminaliteit en rechtshandhaving" (C&R). De gebruikte gegevens zijn in belangrijke mate gelijk aan de gegevens afkomstig uit de Strafrechtketenmonitor, echter de publicatiefrequentie is jaarlijks in plaats van per kwartaal (peildata van de cijfers kan ook verschillend zijn) en verschijnt pas in het najaar na afloop van het rapportagejaar. Om methodologische redenen zijn bepaalde definities afwijkend van de door de ketenpartners intern gehanteerde definities.

Colofon

Uitgave:
Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

www.rijksoverheid.nl/venj

Juli 2015 | 86171